

完善公务员行政责任追究制度探讨

杨晓东 孙家佳

(厦门大学 哲学系, 福建 厦门 361005)

摘 要: 公务员行政责任追究问题关系着我国公务员依法行政的水平和公共行政的有效性。目前, 由于行政责任主体不明确、执法和监管不严, 不少公务员违法违纪行为并没有受到认真追究。因此, 明确公务员的行政责任、依法追究公务员的行政责任、加强监督者的责任是完善行政责任追究的必由之路。

关键词: 公务员; 行政责任; 依法行政; 追究制度

中图分类号: D630.3

文献标识码: A

文章编号: 1671-2994(2009)03-0141-03

公务员行政责任追究, 是指公务员在履行职务过程中发生违法违纪行为, 有权机关依法追究其行政责任, 给予警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等处分。当然, 构成犯罪的应该移交司法机关追究其刑事责任。追究公务员违法违纪的行政责任, 不仅是加强公务员管理的一种必要手段, 同时, 对于促进公务员依法行政、提高行政效能也有十分重要的意义。但是, 目前不少公务员发生违法违纪行为并没有受到认真追究, 许多行政责任制度对公务员依法行政尚未发挥明显的督促作用, 有法不依、执法不严、执法违法等现象仍然相当严重。为此, 本文试对公务员行政责任追究问题作些探讨。

一、明确公务员的行政责任

明确公务员的行政责任, 是追究公务员行政责任的前提, 明确公务员行政责任的关键是把行政责任落实到人。要做到这一点, 至少应当从以下方面入手:

1、预先规定公务员的行政责任。预先规定行政责任, 就是在分配公务员的职务和职权时就要附之以相应的责任要求, 并明确在履行职务中哪些是违法乱纪行为, 应该承担什么样的责任。事先明确行政责任: 第一, 有利于行政责任主体的确认, 避免行政责任主体

模糊不清所导致的行政责任追究不到位。第二, 能够对公务员起到督促和警戒作用, 约束公务员执行公务时的不当行为, 提高行政效率和行政质量。第三, 有利于国家监督机构和公民对行政人员进行监督, 使行政责任的追究有据可循, 有理可依, 保持公务员内部的纯洁性。在实践中, 预先明确行政责任要两种途径相结合: 一是要有完备的法律法规, 明确政府各部门的职责分工, 明确各级政府和各部门行政首长及相关人员的责任, 形成完整的责任链条。二是领导的宣传和行政告诫。领导在分配给公务员任务时, 要明确其相关责任。在公务员出现轻微的违纪行为时, 本着处罚与教育相结合的原则, 适时采取行政告诫。

2、把公务员的行政责任与主管领导的责任区分开来。主管领导责任与所属公务员的责任是密切联系的, 在行政系统中, 领导者的命令在多数情况下成为公务员行政行为的直接动力。在追究行政责任过程中, 不追究领导责任, 或总是由执行命令的公务员承担责任, 偏离了法治行政下塑造责任政府的预期目标, 损害了权责明晰、以责任规范和约束权力的制度功能。但一味强调追究领导责任的作法, 忽略公务员的过失亦与领导行为内在的灵活、应变特性相左, 从而束缚领导者的工作积极性。所以, 把公务员的行政责任与主管领导的责任区分开来是十分必要的。明确

收稿日期: 2009-04-03

作者简介: 杨晓东(1973—), 男, 黑龙江林甸人, 厦门大学哲学系副教授、博士、硕士生导师。研究方向: 政治哲学和价值规范理论。

孙家佳(1984—), 女, 黑龙江牡丹江人, 厦门大学哲学系马克思主义哲学专业 2008 级硕士研究生。研究方向: 马克思主义中国化和价值规范理论。

公务员行政责任的重点在于,在公务员发生违法违纪行为时,要区分三种情况:一是可以不需要向领导请示的事项,公务员可根据具体情况或个案的特殊情形,制定相应的决策,一旦发生过失,追究该公务员个人责任。二是凡是必须请示报告的事项,必须向领导请示,由领导班子商讨研究再把任务分配给公务员执行。如果是由于错误决策而导致危害行为,行政责任由领导班子承担;如果是由于执行过程中公务员的疏忽和私欲导致的错误,行政责任应由执行此任务的公务员承担;三是对于明知领导决策错误仍然盲目执行的公务员,则是对自身裁量权的不行使,构成裁量怠惰,在追究领导责任的同时要追究执行该任务公务员的个人责任;若公务员对领导提出相应的调整方案,上级行政领导人拒不允许变更,则因未变命令造成实施中的损害,属于主管领导的责任范畴,不应追究公务员的行政责任。

3、把公务员的行政责任与行政机关的责任区别开来。按照行政法学原理,行政机关对外承担行政责任,即使是由于公务员违法违纪给相对人造成损害的,也要先由行政机关对受害人承担责任。但这只是责任制度的一个方面,行政机关的一切行为都是由公务员操作的,行政机关有权追究有关公务员失误的责任。目前,在行政机关有违法行为时,有很多的原因是领导者的过失造成的,但最终却追究行政机关的责任。在审计报告中,我们更多看到的是“某某行政部门挪用资金、违规收费”等等。尽管近年来对于个人责任追究的数量在提升,但质量却未有突破——相对动辄数以亿计的严重违法违纪行为,一两百人受到追惩远远不够。在审计问责体系中就强调,应该从组织问责走向个人问责。我们认为,凡是明确设定公务员的职务、职权和责任的,应当由公务员承担责任;没有明确的,行政机关有责任,这个责任应该由主管领导承担。只有把公务员个人行政责任与行政机关责任区别开来,把责任明确到个人,才能够更好地追究行政责任;集体拍板失误,班子负责,难以切实有效地发挥行政责任的督促作用,只能让那些逃脱行政责任追究的人抱有侥幸心理。

二、依法追究公务员的行政责任

依法追究公务员的行政责任,这是行政责任制的基本要求,也是发挥行政责任制监督作用的重要保障。目前,在公务员发生违法违纪行为后没有给予认真追究责任问题,主要表现在三个方面:第一,官官相护。就是行政责任主体和行政责任监督主体间由于某种利益关系达成共识,互相保护。第二,不了了之。主

要是责任主体所在单位或监督机关不愿追究。究其原因主要是怕影响绩效或者追究的难度太大。第三,重责轻处。很多官员选择这种方法,主要是由于它有一定的隐蔽性。既彻底执行了追究任务,又逃脱了法定行政责任的追究。为克服这类现象,保证依法追究,必须采用三项措施:

1、要依据实体法的规定进行追究。实体法就是法律、法规、规章规定的行政责任及其承担方式,包括各个行政机关在分配公务员的职务、职权时依法给予明确的责任。凡是在履行职务过程中有违法违纪行为,都应该按照法律定的责任形式给予追究。第一,各行政机关或主管部门要结合本部门的实际,把《公务员法》规定的几种责任形式具体化,明确规定发生何种违法违纪行为,将给予什么样的处分,并公之于众,让大家监督。第二,要把公务员违法违纪的事实和处分的形式向所在单位公示,让本单位公务员评议和监督。第三,应当明确和完善实体法的内容,使得行政责任追究有法律上的保障,彰显法律自身的威慑力。同时,还要杜绝机关的官僚主义和滥用职权的行为,杜绝个别人利用权力影响责任追究的彻底性和公正性。

2、要依照法定程序进行追究。一般而言,对公务员依法定程序追究行政责任有两方面的意义:一方面,有利于澄清事实,维护被处分的公务员的合法权益。有些责任主体所在单位或领导不愿追究,担心触及自身的利益;单位担心基层出问题追究领导班子责任,影响单位形象。这就妨碍了行政责任追究的公正性和全面性,造成了不良的社会影响。另一方面,可以从程序上可以发现行政责任追究过程中存在的问题。将法定的追究程序予以公开,才能发现谁不去追究责任,或谁想不了了之等问题。这样,不仅能使行政责任追究工作顺利完成,更能在追究过程中发现新问题,追究新责任。明确行政程序,确保负责追究工作的人员敢于立案、敢于审查、敢于追究,促进依法行政,正确、及时、高效地实施行政管理。

3、要正确处理好行政责任追究与刑事责任、党内处分的关系。第一,要处理好行政责任和刑事责任的关系。行政责任是指个人或者单位违反行政管理方面的法律规定所应当承担的法律责任,它包括行政处分和刑事处罚。根据《国家公务员法暂行条例》第32条规定,行政处分是国家公务员有条例违纪行为,尚未构成犯罪的,或者虽然构成犯罪但是依法不追究刑事责任的,应给予行政处分,其种类有:警告、记过、记大过、降级、撤职、开除这六种。刑事处罚的种类包括管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑和死刑这5种主刑,还包括剥夺政治权利、罚金和没收财产3种附加刑。目前,相当多的法律有类似的规定:“违反本法构成犯罪

的,依法追究刑事责任,不构成刑事责任的,应给予行政处分。”刑事责任的追究依《刑法》明文而定,这是相当明确的,但是,行政责任追究却很模糊。就行政处分而言,有警告、记过、记大过、降级、撤职、开除这六种,其中,最轻微和最严重的责任形式对责任人利益影响差异巨大。在实施过程中,行政责任相对于刑事责任,更具有“柔性”,也更缺乏约束力。由于行政责任这种“柔性”造成的悲剧不计其数。从密云惨剧到虹桥垮塌事件,无不提示我们界定行政责任和刑事责任的重要性。第二,要处理好党政关系,从而处理好行政责任追究与党内处分的关系。所谓党政关系,就是政党与国家政权之间的关系。在社会主义国家的党政关系中,党的地位高于政的地位。其权力运作的程序是,从党的权力体系到国家权力体系。由于党管干部,政府机关公务员同时多数都是党员,这样,就使得有的公务员可能同时具有双重身份,就导致了不知向谁负责的问题。所以,要在依法行政的前提下,正确处理好党政关系。

三、强化监督者的责任

追究公务员的行政责任,一般是由法定监督机关进行追究。法定监督机关是否认真负责地进行追究工作,对行政责任制度的推行具有重要意义。那么,如何保证法定监督机关能够履行其监督职责呢?笔者以为,应该采取下列措施:

1、法定监督机关要时常了解情况,及时发现问题。第一,要保证法定监督机关内部的权责明确,责任到人、责任到岗位。使得事事有人负责,有人监督,避免因没有监督而导致的行政责任追究不到。第二,加强和鼓励其他监督机制的形成并对监督起到辅助作用,帮助法定监督机关全面、及时的了解情况。比如新闻舆论监督和群众监督等。毕竟法定监督机关的人员和精力是有限的,它们大多只是在既定问题上进行监督,很少提出新问题。这就要靠其他外界的监督,发现更多的问题,提交给法定监督机关,再由其进行进一步的责任追究。

2、要督促法定监督者依法履行监督职责。第一,权力机关要发挥监督作用。我国的权力机关即人民代表大会,代表人民行使国家权力。人大监督权是我国社会主义监督体系中最高层次的监督权,它能够监督审判、检察机关的工作。监督国家机关工作人员工作是一项具有法律效力的国家性质的监督权力,它超越于其他监督权,具有明显的间接控制特征,有效的对监督机关进行监督。第二,加强行政责任监督机关的内部层级监督机制。层级监督机制是以行政领导、专

门监督机构主体实行的自上而下或自下而上的监督。特别是行政领导对部属的组织、人员在进行行政管理活动过程中是否坚持依法办事和廉洁奉公实行的自上而下的监督,是保证行政责任制有效运作的重要条件,是贯穿于监督行为和行政行为的事前、事中、事后的全过程监督。法定监督机关内部层级监督的形式,要做到坚持日常监督与专项监督相结合、主动监督与受理举报投诉监督相结合、明查与暗访相结合。第三,人民群众广泛实施监督。充分发挥群众监督的作用。通过各种有效渠道对公众进行公开,使公众有效地了解政府决策的产生机制、原因和条件,提高公众对于行政行为适当与否的判断能力。要强化和拓展公众对政府施加影响的渠道,确保公民拥有有效的申诉、信访、举报等渠道,使公众能及时向上反映行政人员履行对社会的义务和职责的情况,确保政府与社会公众之间的有效沟通。第四,发挥舆论媒体的监督作用。舆论媒体已经成为现代信息传播的重要手段,它在消息掌握的速度和广度方面,都有很大的优势,所以能够成为监督行政机关工作的重要手段。近些年来,我们的报纸、广播、电视在满腔热情地讴歌人民群众的光辉业绩的同时,还揭露了人民群众深恶痛绝的各种消极腐败现象,把一些“假、恶、丑”的事物具体地再现在读者和观众面前,暴露于光天化日之下,并在全社会逐步形成了一种良好的社会舆论氛围和有效的舆论监督力量。大量事实证明,代表群众呼声的舆论监督起到了清污除垢的效果,提升了党和政府在人民中的威信,弘扬了社会正义。

3、要追究监督者监督不作为的责任。监督不作为属于行政不作为的一种,行政主体是以不作为的方式不履行法定的行政作为义务的违法状态。行政不作为以行政主体负有法定的程序上的行政作为义务为前提。监督者的不作为是不履行法律规定的监督义务,是不依法行政的表现。要追究监督者不作为的责任,第一,要大力推进依法行政。第二,追究监督者监督不作为责任的有效方式是实行首长负责制。首长负责制意味着一个行政机关的首长要承担和其权力相对应的责任。首长问责制主要追究的是行政首长在领导、管理、监督等方面的不力之责,这是我国充分感受到行政不作为的危害后采取的有效措施,由于这一措施把行政不作为与行政首长的前途命运直接挂钩,因此,极大加强了行政首长的责任感,是减少行政不作为的有力举措。只有推进依法行政,严格执行首长负责制,让担负监督职责的监督机关首先做到有法必依、执法必严、违法必究,才能有效地根除时弊、杜绝人祸,匡扶正义。

责任编辑:许如江